GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 32031C
Inscrit le 11 février 2013

Audience publique du 24 juillet 2013

Appel formé par
M. ..., …,
contre
un jugement du tribunal administratif du 20 décembre 2012 (n° 29824 du rôle)
dans un litige l'opposant à
une décision du ministre des Classes moyennes et du Tourisme
en matière d'autorisation d'établissement

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 32031C du rôle, déposé au greffe de la Cour administrative le 11 février 2013 par Maître Pierre BRASSEUR, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., salarié, demeurant à L-…, dirigé contre un jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 20 décembre 2012 (n° 29824 du rôle), par lequel ledit tribunal a déclaré irrecevable son recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une *décision* du ministre des Classes moyennes et du Tourisme du 7 novembre 2011 portant refus d'autorisation d'établissement ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe de la Cour administrative le 11 mars 2013 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 10 avril 2013 par Maître Pierre BRASSEUR pour compte de Monsieur ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Pierre BRASSEUR et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 mai 2013.

En date du 8 février 2010, Monsieur ... introduisit auprès du ministre des Classes Moyennes et du Tourisme, désigné ci-après par le « *ministre* », une demande en obtention d'une autorisation gouvernementale en vue de l'exercice de l'activité de « *commerce* ».

Par décision du 15 juillet 2010, prise suite à l'instruction administrative prévue aux articles 2 et 3 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 1. réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 2. modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1935 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers, désignée ci-après par la « *loi du 28 décembre 1988* », le ministre informa Monsieur ... de ce qu'il remplissait la condition de qualification professionnelle requise pour l'exploitation d'un commerce, mais qu' « *avant de pouvoir délivrer l'autorisation afférente et compte tenu des explications apportées et corroborées par le curateur de la faillite ...,* [il devait s'] *engager à apurer, suivant échéancier à convenir avec l'Administration de l'Enregistrement, le solde de TVA dû dans ce contexte* ».

A la suite de l'introduction d'un recours gracieux par le mandataire de Monsieur ... en date du 14 octobre 2010 et d'un réexamen de la demande de celui-ci de la part de la commission prévue à l'article 2 de la loi du 28 décembre 1988, le ministre envoya au mandataire de Monsieur ... la décision du 29 octobre 2010 de la teneur suivante :

« *Par la présente, j'ai l'honneur de me référer au dossier sous rubrique et plus particulièrement à votre lettre du 14 octobre 2010 sous forme de recours gracieux.*

Le dossier sous rubrique a fait entre-temps l'objet d'une nouvelle instruction administrative prévue à l'article 2 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 relative au droit d'établissement.

Il en résulte que Monsieur ... remplit la condition de qualification professionnelle requise pour l'exploitation d'un commerce.

La commission consultative estime cependant, que le recours gracieux introduit en vue de reconsidérer la décision ministérielle du 15 juillet 2010, manque de pertinence.

En effet, la loi d'établissement dispose dans son article 2 que l'autorisation d'établissement peut être refusée ou révoquée lorsque leur titulaire ne respecte pas ses obligations professionnelles, fiscales ou sociales.

En l'espèce, Monsieur ... n'a pas honoré ses obligations fiscales dans le cadre de la gestion de la société ....

C'est pour cette raison que la société est précisément tombée en faillite.

La commission est donc d'avis qu'il est inapproprié, bien que l'honorabilité professionnelle de Monsieur ... ne se trouve pas entachée, de ne pas subordonner l'octroi de l'autorisation sollicitée à la condition du respect scrupuleux des obligations fiscales, consistant notamment dans l'apurement du solde de TVA dû.

Comme je fais miennes les considérations de cet organe consultatif, l'octroi de la nouvelle autorisation est par conséquent conditionné au respect préalable des obligations fiscales de Monsieur ..., conformément à l'article 2 de la loi d'établissement. (…) ».

Par jugement du 3 octobre 2011 (n° 27709 du rôle), le tribunal administratif annula la décision du ministre du 29 octobre 2010 au motif qu'en subordonnant l'octroi d'une autorisation d'établissement en vue de l'exploitation d'un commerce à la condition « *du respect scrupuleux des obligations fiscales, consistant notamment dans l'apurement du solde de TVA dû* » dans le cadre de la faillite de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., le ministre avait imposé une condition illégale et renvoya le dossier en prosécution de cause devant ledit ministre.

Par courrier du 7 novembre 2011, le ministre informa le mandataire de Monsieur ..., en se référant au recours gracieux du 14 octobre 2010, que la demande d'autorisation d'établissement avait fait l'objet d'une nouvelle instruction administrative dont il résultait que « *l'honorabilité professionnelle de Monsieur ... n'est pas compromise sous réserve des conditions suivantes : (a) produire quittance ou un échéancier de remboursement des dettes accumulées auprès des créanciers publics (... € au titre de la TVA ; ... € au titre du CCSS ; ... € au titre d'Impôts) dans le cadre de la faillite de la société ..., dont la personne précitée était le dirigeant, conformément aux dispositions des articles 4,4. et 6 (3) et (4) de la loi d'établissement du 2 septembre 2011* ». Le ministre précisa encore dans ce courrier qu'« *une copie de la présente a été transmise à Monsieur Gilles HERRMANN, Substitut Principal au Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, pour information* ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 7 février 2012, Monsieur ... fit introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de la *décision* ministérielle précitée du 7 novembre 2011.

Dans son jugement du 20 décembre 2012, le tribunal déclara ce recours irrecevable au motif que le courrier ministériel du 7 novembre 2011 ne répondait pas aux critères fixés pour satisfaire à la qualification de décision administrative, à savoir, notamment, à celui d'une manifestation de volonté ayant pour objet et pour effet de produire des effets de droit de nature à affecter l'ordonnancement juridique et celui de nature à faire grief. Il considéra que le courrier critiqué s'analysait en une simple prise de position ponctuelle et non définitive du ministre quant à la situation de Monsieur ...par rapport à l'exigence de l'honorabilité professionnelle posée à l'article 4 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, ci-après désignée par la « *loi du 2 septembre 2011* », le ministre informant en effet Monsieur ...« *que son honorabilité n'est pas compromise sous réserve des conditions* » qu'il énumèra dans ledit courrier. Le tribunal dénia en conséquence au courrier ministériel du 7 novembre 2011 la qualification comme décision administrative de nature à faire grief et conclut partant à l'irrecevabilité du recours.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 11 février 2013, Monsieur ... a fait relever appel de ce jugement du 20 décembre 2012.

Le délégué du gouvernement a soulevé dans son mémoire en réponse le moyen d'irrecevabilité tiré de la tardiveté de l'appel. Eu égard cependant à la notification du jugement du 20 décembre 2012 accomplie seulement le 2 janvier 2013 d'après l'avis de réception de l'Entreprise des Postes et Télécommunication, le délégué du gouvernement a déclaré à l'audience des plaidoiries qu'il renonce à ce moyen d'irrecevabilité. Il y a lieu d'ajouter que le mandataire de l'appelant s'est justement prévalu des dispositions des articles 34 et 38 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives pour conclure qu'au vu de la notification du jugement entrepris reçue à son étude le 2 janvier 2013, le délai d'appel a expiré le 11 février 2013 à minuit, de manière que le dépôt de la requête d'appel au greffe de la Cour ce même jour a été accompli dans le délai légal.

L'appel sous examen est partant recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

L'appelant estime qu'en déclarant son recours irrecevable au motif que le courrier ministériel ne constituerait pas une décision faisant grief, le tribunal aurait procédé à une appréciation erronée des faits et des circonstances de l'espèce. Il rappelle que la décision critiquée aurait été rendue suite à l'annulation, par le tribunal, de la décision antérieure du 14 octobre 2010 et à une nouvelle instruction de la part du ministre et qu'aucune autre décision définitive ne serait intervenue ultérieurement, de manière que celle du 7 novembre 2011 devrait être considérée comme étant définitive. Il fait valoir que la décision du 7 novembre 2011 traduirait clairement l'intention du ministre de ne pas lui délivrer une autorisation de commerce tant qu'il ne satisferait pas aux conditions énoncées dans ladite décision. Dans le cadre de son mémoire en réponse en première instance, le délégué du gouvernement aurait également qualifié la décision critiquée de « *décision de refus conditionnel* ». L'appelant estime qu'il faudrait analyser l'intention de l'autorité à l'origine de l'acte en question dans le contexte dans lequel l'acte a été posé et qu'en l'espèce, le courrier ministériel du 7 novembre 2011 aurait été émis avec la volonté de produire des effets de droit de nature à affecter l'ordonnancement juridique, les explications y contenues devant être qualifiées comme des motifs clairs tendant à justifier un refus conditionnel d'octroyer l'autorisation de commerce sollicitée.

Le délégué du gouvernement conclut à la confirmation pure et simple du jugement entrepris.

La Cour rejoint les premiers juges dans leur position de principe que pour valoir décision administrative, un acte émanant d'une autorité administrative doit répondre à certaines conditions et s'analyser, notamment, en une manifestation de volonté ayant pour objet et pour effet de produire des effets de droit de nature à affecter l'ordonnancement juridique et que, pour être susceptible de faire l'objet d'un recours, la décision administrative critiquée doit en outre être de nature à faire grief. Ils ont encore correctement retenu que n'ont pas cette qualité de décision administrative faisant grief comme n'étant pas destinées à produire dans l'immédiat et par elles-mêmes des effets juridiques, les informations ou prises de position données par l'administration au sujet d'une situation de fait ou d'une question de droit déterminée, étant donné qu'une simple prise de position n'est pas de nature à affecter l'ordonnancement juridique, mais ne fait qu'expliciter un point de vue déterminé par rapport à une situation déterminée (trib. adm. 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 44, et autres références y citées).

La Cour ne saurait cependant se rallier à l'application de ces principes par les premiers juges au cas d'espèce. En effet, le courrier ministériel du 7 novembre 2011 ne s'analyse pas en une simple prise de position ponctuelle et non définitive du ministre quant à la situation de Monsieur ... par rapport à l'exigence de l'honorabilité professionnelle posée à l'article 4 de la loi du 2 septembre 2011, mais il pose clairement, dans l'intention de son auteur, sa position de ne reconnaître l'honorabilité professionnelle de l'appelant qu'après la production d'une preuve du paiement ou d'un échéancier de remboursement portant sur les dettes fiscales et sociales dans le cadre de la société .... Or, ce faisant, le ministre a soumis la délivrance de l'autorisation de faire le commerce sollicitée par l'appelant à la condition préalable de l'apurement par l'appelant de dettes fiscales et sociales provenant d'une faillite antérieure et a ainsi exprimé son refus de faire droit à sa demande sans poser d'autres conditions, de manière que le courrier ministériel du 7 novembre 2011 s'analyse en une décision administrative.

De même, cette décision est de nature à faire grief à l'appelant en ce qu'elle a pour effet de l'empêcher d'exercer légalement son activité commerciale jusqu'à ce qu'il aurait apuré les dettes fiscales et sociales de la faillite de la société ....

Par voie de conséquence, l'appel est fondé sous ce volet et le jugement entrepris encourt la réformation en ce sens que le recours en annulation dirigé contre la décision ministérielle du 7 novembre 2011 est à déclarer recevable.

Etant donné qu'aucune des parties n'a sollicité le renvoi du fond de l'affaire devant les premiers juges, que les parties ont conclu au fond et que la Cour est saisie de l'intégralité de l'affaire, il y a lieu d'examiner le fond du litige.

Au fond, l'appelant se prévaut de l'article 2, paragraphe 4, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et rappelle que la première décision ministérielle du 29 octobre 2010 avait déjà été annulée par le jugement prévisé du 3 octobre 2011 pour illégalité des motifs de refus d'octroi d'une autorisation de commerce et que ce jugement était basé sur la loi du 28 décembre 1988 qui était en vigueur pour les faits gisant à la base de la décision critiquée, à savoir le prononcé du jugement de faillite sur aveu de la société ... en date du 16 février 2009. La décision critiquée du 7 novembre 2011 aurait contourné l'exigence posée par l'article 2, paragraphe 4, de la loi prévisé du 7 novembre 1996 imposant au ministre de se conformer au jugement du 29 octobre 2010 en se basant sur la nouvelle loi du 2 septembre 2011. Or, cette dernière ne prévoirait pas un effet rétroactif sur les demandes déposées antérieurement à son entrée en vigueur, de manière que le principe de non-rétroactivité de la loi consacré par l'article 2 du Code civil devrait trouver application, d'autant plus qu'un droit acquis découlant de la décision du 29 octobre 2010, dans la mesure où elle avait reconnu son honorabilité professionnelle, et du jugement prévisé du 3 octobre 2011 ayant annulé la condition supplémentaire de paiement posée dans la même décision, aurait été lésé en l'espèce. La nouvelle décision du 7 novembre 2011 donnerait pareillement suite au recours gracieux du 14 octobre 2011, comme la définition de son objet y contenue le confirme, et les faits à sa base dateraient tous d'avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 septembre 2011, de manière à tomber sous l'empire de la loi du 28 décembre 1988. S'appuyant sur la jurisprudence excluant un effet rétroactif de la loi en l'absence d'une disposition formelle en ce sens, l'appelant soutient que la loi du 2 septembre 2011 ne pourrait pas trouver application en l'espèce et qu'elle ne saurait partant servir de fondement légal à la décision critiquée du 7 novembre 2011.

Le principe de non-rétroactivité répond à une préoccupation de sécurité juridique. Ce principe est une garantie donnée aux situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi ancienne et répond, en ce sens, à un besoin de paix et de stabilité sociale. L'article 2 du code civil, en ce qu'il dispose que « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* », met l'accent sur le principe de non-rétroactivité pour l'application des règles juridiques. Etant insérée au Titre préliminaire du Code civil qui a une portée générale, la règle de non-rétroactivité vaut pour tous les domaines du droit, y compris le droit administratif, économique et social (trib. adm. 9 juin 2005, n° 18442 du rôle, confirmé sur ce point par Cour adm. 20 juin 2006, n° 20141C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Lois et règlements, n° 44). Ce principe ne protège cependant de l'application de la loi nouvelle que les situations juridiques constituées avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, tandis que le principe général de l'effet immédiat de la loi nouvelle s'applique aux situations juridiques en cours de constitution, sous réserve des éléments déjà réunis ayant une valeur propre au point de vue de la durée (cf. Paul ROUBIER : *Le droit transitoire*, 2e édit. 1960, éd. Dalloz et Sirey, pp. 185 et 293). Par application de ces principes, une décision prise sur

recours gracieux doit être prise en conformité avec la législation applicable au moment de son adoption et ce même si elle statue par rapport à une décision initiale ayant été prise sous l'égide de l'ancienne loi.

En l'espèce, il est vrai que, suite à l'introduction, par Monsieur ..., de sa demande en obtention d'une autorisation de faire le commerce le 8 février 2010, le ministre avait déjà indiqué dans sa première décision du 15 juillet 2010 qu'il estimait que Monsieur ... remplissait la condition de qualification professionnelle requise pour l'exploitation d'un commerce, position qu'il a encore réitérée dans sa décision annulée du 29 octobre 2010 prise sur recours gracieux. Aucune de ces deux décisions ne constate cependant expressément le respect, par Monsieur ..., de l'ensemble des conditions légales pour l'obtention d'une autorisation de commerce, hormis la question du règlement des dettes fiscales et sociales encore en souffrance dans le cadre de la faillite de la société ..., et ne reconnaît à Monsieur ... un droit à l'obtention d'une autorisation de commerce. Dès lors, à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 2 septembre 2011, publiée au Mémorial le 22 septembre 2011, la procédure administrative déclenchée par la demande du 8 février 2010 doit être considérée comme ayant toujours été en cours et correspond partant à une situation juridique en cours de constitution, conformément aux principes ci-avant retenus. Par voie de conséquence, au vu de l'entrée en vigueur de la loi du 2 septembre 2011, soit quatre jours après sa publication au Mémorial du 22 septembre 2011, le ministre a valablement fondé sa décision critiquée du 7 novembre 2011 sur les dispositions de la nouvelle loi et le moyen en sens contraire de Monsieur ... est partant à rejeter.

En deuxième lieu, l'appelant reproche au ministre une contradiction interne à sa décision du 7 novembre 2011 en ce qu'il aurait basé sa décision sur des considérations découlant du manquement à l'honorabilité professionnelle sur le fondement des articles 4 et 6 de la loi du 2 septembre 2011 tout en affirmant d'un autre côté « *que l'honorabilité professionnelle de Monsieur ... n'est pas compromise* ».

Il se dégage cependant du libellé de la décision du 7 novembre 2011 que le ministre a non pas retenu, d'un côté, l'existence de l'honorabilité professionnelle de l'appelant et, d'autre côté, le défaut de cette honorabilité, mais qu'en réalité, il a admis l'honorabilité de l'appelant tout en soumettant cette appréciation à la condition de l'apurement des dettes publiques encore en souffrance dans le cadre de la faillite de la société .... Or, la soumission de la reconnaissance d'une appréciation à la réalisation d'une condition préalable ne s'analyse pas en une contradiction, mais en une condition suspensive qui ne vicie pas le raisonnement à la base de la décision critiquée. Ce moyen est partant à écarter.

En dernier lieu, l'appelant soutient que le ministre lui aurait imposé une condition illégale consistant dans l'apurement des dettes publiques encore en souffrance dans le cadre de la faillite de la société ..., au motif que la loi du 2 septembre 2011 ne prévoirait aucune condition d'apurement de dettes, mais prévoirait comme unique mesure en son article 7 la faculté pour le ministre d'imposer au demandeur d'autorisation de faire le commerce l'accomplissement d'une formation en matière de gestion d'entreprise.

L'article 2 de la loi du 2 septembre 2011 définit sous son n° 15 comme «entreprise»: « *toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique visée à la présente loi* ».

Aux termes de l'article 3 de la même loi, « *l'autorisation d'établissement requise au préalable pour l'exercice d'une activité visée par la présente loi est délivrée par le ministre si les conditions d'établissement, d'honorabilité et de qualification prévues aux articles 4 à 27 sont remplies* ».

L'article 4 de la même loi précise les exigences quant au dirigeant d'une entreprise dans les termes suivants : « *L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui:*

1. satisfait aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles;

et

2. assure effectivement et en permanence la gestion journalière de l'entreprise;

et

3. a un lien réel avec l'entreprise en étant propriétaire, associé, actionnaire, ou salarié;

et

4. ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée ».

L'article 6 de la loi du 2 septembre 2011 précise le régime de la condition de l'honorabilité professionnelle dans les termes suivants :

« *(1) La condition d'honorabilité professionnelle vise à garantir l'intégrité de la profession ainsi que la protection des futurs cocontractants et clients.*

(2) L'honorabilité professionnelle s'apprécie sur base des antécédents du dirigeant et de tous les éléments fournis par l'instruction administrative pour autant qu'ils concernent des faits ne remontant pas à plus de dix ans.

Le respect de la condition d'honorabilité professionnelle est également exigé dans le chef du détenteur de la majorité des parts sociales ou des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise.

(3) Constitue un manquement privant le dirigeant de l'honorabilité professionnelle, tout comportement ou agissement qui affecte si gravement son intégrité professionnelle qu'on ne peut plus tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'il exerce ou continue à exercer l'activité autorisée ou à autoriser.

(4) Par dérogation au paragraphe (3), constituent d'office un manquement qui affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant:

a) le recours à une personne interposée ou l'intervention comme personne interposée dans le cadre de la direction d'une entreprise soumise à la présente loi;

b) l'usage dans le cadre de la demande d'autorisation de documents ou de déclarations falsifiés ou mensongers;

c) le défaut répété de procéder aux publications légales requises par les dispositions légales relatives au registre de commerce et des sociétés ou le défaut de tenir une comptabilité conforme aux exigences légales;

d) l'accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées;

e) toute condamnation définitive, grave ou répétée en relation avec l'activité exercée ».

Il découle de ces dispositions qu'une personne physique qui sollicite la délivrance d'une autorisation d'établissement doit d'abord répondre à l'exigence, posée par l'article 4 *sub* 4. de la loi du 2 septembre 2011, de ne pas s'être « *soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée* », condition qui est considérée comme s'ajoutant à celle proprement dite de l'honorabilité professionnelle (cf. projet de loi règlementant l'accès aux professions, d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, doc. parl. 6158[12], rapport de la commission des Classes moyennes et du Tourisme, p. 12 : « *Il est important de noter que le présent article ne concerne que le refus ou la révocation de l'autorisation d'établissement en raison de l'accumulation de dettes auprès des créanciers publics. Il ne touche cependant pas à l'aspect de l'honorabilité professionnelle* »).

En outre, la personne physique voit son honorabilité professionnelle déniée automatiquement par application de l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la loi du 2 septembre 2011 dans l'hypothèse d'une « *accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées* ».

Dans l'hypothèse de l'existence de dettes envers des créanciers publics, soit essentiellement les administrations fiscales et les organismes de la sécurité sociale, ces dispositions sont *a priori* susceptibles de s'appliquer cumulativement **et** formulent ainsi des exigences divergentes comportant des critères différents et relevant soit des obligations professionnelles, soit de l'honorabilité professionnelle.

Il résulte cependant des travaux parlementaires relatifs à la loi du 2 septembre 2011 que « *le volet relatif à l'observation des obligations professionnelles, qui est de nature plus générale est désormais couvert par l'article 3 paragraphe (3) alinéa 1er qui contient la définition générale de l'honorabilité professionnelle (cf. ci-avant).*

Le respect des obligations fiscales ou sociales est subdivisé en deux parties, dont la première se retrouve à l'article 2 et la seconde dans la présente énumération.

La présente disposition ne vise que les situations dans lesquelles une entreprise a accumulé des dettes auprès de l'Administration des Contributions directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ou auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale, pour ensuite s'échouer dans une faillite » (projet de loi réglementant l'accès aux professions, d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, doc. parl. 6158, p. 29).

Par voie de conséquence, si la disposition de l'article 4, *sub* 4. de la loi du 2 septembre 2011 est à qualifier de la disposition générale concernant le respect des obligations fiscales et sociales par un demandeur en obtention d'une autorisation d'établissement, celle de l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la même loi doit être qualifiée de disposition spécifique applicable à la seule hypothèse où ledit demandeur a été impliqué dans une faillite ou liquidation judiciaire antérieures et qui exclut l'application de la disposition générale de l'article 4 *sub* 4. de la loi du 2 septembre 2011. Cette interprétation se trouve confirmée par la prise de position de la Commission des Classes moyennes et du Tourisme de la Chambre des Députés qui a rejeté la proposition du Conseil d'Etat d'aligner le libellé de l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la loi du 2 septembre 2011 sur celui de la disposition générale de son article 4, sub 4. en motivant ce maintien du texte du projet initial par la considération que « *la Commission estime que pour le contexte de la faillite et de la liquidation, la formulation proposée par le Conseil d'Etat est trop restrictive et se prononce dès lors pour la teneur du texte gouvernemental. Elle décide néanmoins de préciser par voie*

d'amendement qu'il s'agit d'une faillite ou liquidation judicaire ***prononcées*** » (doc. parl. 6158[12], rapport de la commission des Classes moyennes et du Tourisme, p. 14).

Il faut donc conclure qu'en cas d'implication du demandeur en obtention d'une autorisation d'établissement dans une faillite ou liquidation judiciaire antérieures, la subsistance de dettes envers des créanciers publics dans le cadre de la faillite ou liquidation judiciaire antérieurement prononcées ne constitue un motif de refus de l'autorisation d'établissement au titre des obligations fiscales ou sociales que si les critères de l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la loi du 2 septembre 2011, à savoir qu'il doit s'agir d'une « *accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées* », se trouvent réunis, la réunion de ces critères impliquant alors que l'honorabilité professionnelle est à dénier d'office.

Le critère de l'importance des dettes n'est pas autrement précisé dans la loi du 2 septembre 2011 ou dans les travaux parlementaires afférents, tandis que la notion de l'accumulation de dettes a été utilement précisée par les auteurs du projet de loi : « *Pour éviter tout doute, il convient de noter qu'en cas de faillite, les créances de l'Administration des Contributions directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ou auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale qui trouvent leur cause dans les affaires de l'année, du trimestre ou du mois courant, suivant ce qui est applicable, ne sauraient être interprétées comme un non-respect des obligations fiscales ou sociales* » (projet de loi règlementant l'accès aux professions, d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, doc. parl. 6158, p. 30).

En l'espèce, le ministre fait état des dettes suivantes envers des créanciers publics qui subsistent dans le cadre de la faillite de la société ... : … € au titre de la TVA, … € au titre de cotisations sociales et … € au titre d'impôts directs.

Or, le curateur de la faillite de la société ... a précisé dans son rapport d'activité du 24 mars 2010 que « *la faillite semble être plutôt due à la conjoncture économique et la réaction des partenaires économiques, notamment la Banque. Il y a un arriéré assez important de la tva, qui aurait pu être évité par le versement d'avances trimestrielles. Le bulletin 2008 notifié en mars 2009 représente en effet plus de ... € : une dette effectivement difficile à solder immédiatement pour une petite sàrl* ». Si la dette la plus importante, celle de la TVA de la société ..., dont l'appelant était le gérant unique, paraît certes, au vu de ces explications du curateur, comme ayant été évitable dans son montant, elle est par contre relative à la dernière année d'imposition avant le prononcé de la faillite et ne saurait partant pas être qualifiée de dette accumulée sur une période plus étendue.

En ce qui concerne les autres dettes au titre de la sécurité sociale et des impôts directs, l'Etat n'a soumis en cause aucun élément concret concernant leurs échéances respectives, de manière que le critère de l'accumulation ne se trouve pas établi à suffisance de droit et de fait dans leur chef.

Il découle de ces développements que les dettes envers des créanciers publics encore en souffrance dans le cadre de la faillite de la société ..., dont l'appelant était le gérant unique, ne répondent pas au critère de l'accumulation que le législateur a posé dans l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la loi du 2 septembre 2011 et ne constituent partant pas un motif valable pour dénier à l'appelant un manquement à ses obligations fiscales et sociales, ni plus loin l'honorabilité professionnelle et pour lui refuser la délivrance de l'autorisation d'établissement par lui sollicitée.

Si l'appelant n'est partant pas à suivre dans sa pétition de principe que le ministre ne pourrait pas subordonner l'octroi d'une autorisation d'établissement à la condition du paiement d'arriérés de dettes publiques provenant de faillites antérieures, il n'en reste pas moins que les dettes invoquées en l'espèce par le ministre ne répondent pas aux critères légaux posés par l'article 6, paragraphe 4, *sub* d) de la loi du 2 septembre 2011 afin de pouvoir servir utilement de motif de refus d'une autorisation d'établissement.

Par voie de conséquence, le recours de l'appelant est à déclarer justifié et, par réformation du jugement entrepris, la décision ministérielle critiquée du 7 novembre 2011 encourt l'annulation pour violation de la loi.

La demande en allocation d'une indemnité de procédure de 1.000 € formulée par l'appelant est à rejeter alors que les conditions légales afférentes ne se trouvent pas vérifiées en l'espèce.

PAR CES MOTIFS

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause,

reçoit l'appel du 11 février 2013 en la forme,

au fond, le déclare justifié,

partant, par réformation du jugement entrepris du 20 décembre 2012, reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme,

au fond, le déclare justifié,

partant, annule la décision critiquée du ministre des Classes moyennes et du Tourisme du 7 novembre 2011,

renvoie l'affaire devant ledit ministre en prosécution de cause,

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure de 1.000 € formulée par l'appelant,

condamne l'Etat aux dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par:

Georges RAVARANI, président,

Francis DELAPORTE, vice-président,

Serge SCHROEDER, premier conseiller,

et lu à l'audience publique du 24 juillet 2013 au local ordinaire des audiences de la Cour par le président, en présence de la greffière du tribunal administratif Michèle HOFFMANN, greffière assumée.

s. HOFFMANN s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 25 juillet 2013

Le Greffier de la Cour administrative